



**News n. 40 del 14 maggio 2025
a cura dell'Ufficio del massimario**

La Corte di giustizia dell'Unione europea afferma che l'art. 7, paragrafo 3, della decisione 2010/279/PESC del Consiglio, del 18 maggio 2010, relativa alla missione di polizia dell'Unione europea in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), non prevede il cumulo delle indennità giornaliere, delle indennità di sede disagiata e delle indennità di rischio, versate dall'Unione europea a un membro del personale della missione di polizia prorogata da tale decisione, con le indennità della stessa natura che gli sono versate, a titolo dell'esercizio delle stesse funzioni presso detta missione di polizia, dallo Stato membro cui appartiene.

Nell'occasione la Corte ha precisato che: *i)* non sussistono i presupposti per derogare alla propria competenza, in base a quanto previsto dall'art. 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e dall'art. 275, primo comma, TFUE, secondo cui la Corte di giustizia UE non è competente sulle disposizioni relative alla PESC nonché agli atti adottati sulla base di queste ultime; *ii)* in caso di difformità tra le diverse versioni linguistiche di un testo dell'Unione, la disposizione in esame deve essere intesa in funzione del sistema e della finalità della normativa di cui fa parte.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione I, 10 aprile 2025, C-238/24 – NR c. Ministero della Difesa

Militare – Trattamento economico – Indennità di missione finanziata dall'Unione europea – Confronto fra testo italiano e testi delle altre lingue nazionali – Cumulo delle indennità – Esclusione

L'articolo 7, paragrafo 3, della decisione 2010/279/PESC del Consiglio, del 18 maggio 2010, relativa alla missione di polizia dell'Unione europea in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), deve essere interpretato nel senso che esso non prevede il cumulo delle indennità giornaliere, delle indennità di sede disagiata e delle indennità di rischio, versate dall'Unione europea a un membro del personale della missione di polizia prorogata da tale decisione, con le indennità della stessa natura che gli sono versate, a titolo dell'esercizio delle stesse funzioni presso detta missione di polizia, dallo Stato membro cui appartiene. (1)

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte di giustizia UE si pronuncia sul rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato, sez. II, che con ordinanza 2 aprile 2024, n. 2994 (oggetto della News UM n. 43 del 6 maggio 2024) ha sottoposto alla Corte di giustizia alcuni quesiti interpretativi dell'art. 7, comma 3, della decisione del Consiglio dell'Unione europea 2010/279/PESC del 18 maggio 2010, in ordine alla possibilità di cumulo tra le indennità erogate dallo Stato membro e quelle attribuite dalla missione internazionale denominata "Eupol" (*European Police mission*), alla luce del diverso tenore della traduzione del testo normativo comunitario nelle lingue italiana, francese e inglese.

II. – Rispondendo al giudice del rinvio, la Corte di giustizia UE, dopo aver richiamato la disciplina sovranazionale e quella interna dello Stato italiano, ha osservato quanto segue:

- a) in via preliminare osserva che il ricorrente nel procedimento principale, è un appartenente all'Arma dei carabinieri, che ha aderito alla missione EUPOL Afghanistan nel giugno 2011. Nell'occasione è stato remunerato a livello nazionale con un'indennità giornaliera (*per diem*) prevista dall'articolo 3 della legge n. 108/2009. Ha altresì percepito emolumenti dalla missione EUPOL Afghanistan, composti da tre tipologie di "indennità" denominate rispettivamente "*per diem allowance*" (indennità giornaliera), "*hardship allowance*" (indennità di sede disagiata) e "*risk allowance*" (indennità di rischio);
- b) nel marzo 2012 l'amministrazione ha avviato il recupero, nei suoi confronti, di quanto percepito a titolo di indennità di missione in base al r.d. 3 giugno 1926, n. 941, in applicazione della l. n. 108 del 2009 che prevede, per i partecipanti alle missioni internazionali, che l'indennità di cui alla l. n. 941 del 1926 sia corrisposta detraendo dalla medesima eventuali somme versate allo stesso titolo direttamente dagli organismi internazionali;
- c) egli ha impugnato tale decisione facendo valere, in particolare, che da una lettera datata 11 agosto 2011, inviata dal consigliere legale del capo missione di EUPOL Afghanistan al Centro amministrativo d'intendenza interforze del contingente delle Forze armate italiane in Afghanistan, risultava che, in applicazione dell'articolo 7 della decisione 2010/279, gli Stati membri dovevano farsi carico dei costi per il personale distaccato, incluse le spese di viaggio, la copertura sanitaria, nonché le indennità applicabili. Secondo il ricorrente nel procedimento principale, le indennità versate nell'ambito della missione EUPOL Afghanistan dovevano aggiungersi a quelle versate in applicazione del diritto italiano. A sostegno della propria tesi invoca, inoltre, la versione in lingua inglese dell'articolo 7, paragrafo 3, della decisione 2010/279 e affermava che i termini "*other than*" ivi contenuti dovevano essere intesi nel senso di "in aggiunta a";
- d) poiché il giudice di primo grado ha respinto il ricorso, il militare ha proposto appello contro tale decisione dinanzi al Consiglio di Stato, giudice del rinvio;
- e) il giudice del rinvio dubita del significato esatto da attribuire all'espressione "*other than*" contenuta nella versione in lingua inglese dell'articolo 7, paragrafo 3, della decisione 2010/279. Secondo detto giudice, mentre tale espressione può essere tradotta, in lingua italiana, sia con "in aggiunta a", sia con "fatta esclusione", altre versioni linguistiche di quest'ultima, in particolare la versione in lingua francese, non sono passibili di interpretazione in quanto utilizzano i

termini “à l’exclusion des”, al pari della versione in lingua italiana che utilizza i termini “diverse da”;

- f) in ordine alla competenza della Corte di giustizia UE, questa osserva che il governo rumeno considera che, in forza dell’art. 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e dell’articolo 275, primo comma, TFUE, la Corte non è competente a interpretare una disposizione relativa alla politica estera e di sicurezza comune (PESC), quale l’articolo 7, paragrafo 3, della decisione 2010/279. La Commissione europea ritiene, dal canto suo, che la Corte sia competente a interpretare una simile disposizione;
- g) al riguardo, conformemente all’art. 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e all’art. 275, primo comma, TFUE, la Corte di giustizia dell’Unione europea, in linea di principio, non è competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla PESC nonché gli atti adottati sulla base di queste ultime. Tali disposizioni introducono una deroga alla regola della competenza generale che l’art. 19 TUE conferisce a tale istituzione per garantire il rispetto del diritto nell’interpretazione e nell’applicazione dei Trattati e, di conseguenza, devono essere interpretate in modo restrittivo (Corte di giustizia UE, 10 settembre 2024, *Neves 77 Solutions*, C-351/22, punto 35; 10 settembre 2024, *KS e a./Consiglio e a.*, C-29/22 e C-44/22, punto 62; 19 luglio 2016, *H/Consiglio e a.*, C-455/14, punti 39 e 40). Inoltre, l’art. 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e l’articolo 275, secondo comma, TFUE stabiliscono esplicitamente due eccezioni a tale principio, vale a dire la competenza della Corte, da un lato, a controllare il rispetto dell’articolo 40 TUE e, dall’altro, a pronunciarsi sui ricorsi, proposti alle condizioni di cui all’articolo 263, quarto comma, TFUE, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni del Consiglio adottate sulla base delle disposizioni relative alla PESC, che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche (Corte di giustizia UE, 10 settembre 2024, *Neves 77 Solutions*, C-351/22, punto 36, nonché del 10 settembre 2024, *KS e a./Consiglio e a.*, C-29/22 e C-44/22, punto 63 e giurisprudenza citata);
- h) nel caso di specie, la Corte osserva che le questioni pregiudiziali non rientrano in nessuna di tali eccezioni; per cui occorre ancora valutare se la competenza della Corte possa essere fondata sulla circostanza che gli atti di cui al procedimento principale non si ricollegano direttamente alle scelte politiche o strategiche effettuate dalle istituzioni, dagli organi e dagli organismi dell’Unione nell’ambito della PESC, fermo restando che, in mancanza di un simile collegamento diretto a tali scelte politiche o strategiche, la Corte è competente, in particolare, ad interpretare tali atti (cfr., in tal senso, Corte di giustizia UE, 10 settembre 2024, *KS e a./Consiglio e a.*, C-29/22, e C-44/22, punti 116 e 117 nonché giurisprudenza citata);
- i) al riguardo, la Corte ha già dichiarato che la portata della limitazione in deroga alla competenza della Corte di giustizia di cui all’art. 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e all’art. 275, primo comma, TFUE non si estende fino a escludere la competenza del giudice dell’Unione a controllare atti di gestione del personale relativi a membri del personale distaccati dagli Stati membri aventi l’obiettivo di rispondere alle esigenze, a livello di teatro delle operazioni, di una missione quale la missione EUPOL Afghanistan, mentre il giudice dell’Unione è, in ogni caso, competente a sindacare simili atti allorché questi riguardino membri

del personale distaccati dalle istituzioni dell'Unione (v., in tal senso, Corte di giustizia UE, 19 luglio 2016, C-455/14, cit., punto 55);

i1) qualunque altra interpretazione implicherebbe in particolare che, allorché uno stesso atto di gestione del personale relativo alle operazioni "sul campo" riguardi al contempo membri del personale distaccati dagli Stati membri e membri del personale distaccati dalle istituzioni dell'Unione, la decisione adottata con riferimento ai primi potrebbe essere inconciliabile con quella pronunciata dal giudice dell'Unione con riferimento a questi ultimi (Corte di giustizia UE, 19 luglio 2016, C-455/14, cit., punto 57);

i2) nel caso di specie, da un lato, l'art. 7, paragrafo 3, della decisione 2010/279, la cui interpretazione è oggetto della presente domanda di pronuncia pregiudiziale, riguarda le spese relative al personale distaccato nell'ambito della missione EUPOL Afghanistan, cosicché tale disposizione non si ricollega direttamente alle scelte politiche o strategiche effettuate dalle istituzioni, dagli organi e dagli organismi dell'Unione nell'ambito della PESC (v., per analogia, Corte di giustizia UE, 10 settembre 2024, C-29/22 e C-44/22, cit., punto 128);

i3) pertanto, anche al fine di garantire un'interpretazione uniforme di detta disposizione e di evitare che le decisioni riguardanti i membri del personale distaccati dagli Stati membri siano inconciliabili con quelle emesse dal giudice dell'Unione riguardo ai membri del personale distaccati dalle istituzioni dell'Unione, la Corte dichiara la propria competenza a procedere alla interpretazione dell'art. 7, paragrafo 3, della decisione 2010/279;

j) sulle questioni pregiudiziali: in ordine alla prima questione, con cui si chiede se l'art. 7, paragrafo 3, della decisione 2010/279 –attesa la diversità della versioni linguistiche del testo normativo- debba essere interpretato nel senso che esso prevede il cumulo delle indennità giornaliere, delle indennità di sede disagiata e delle indennità di rischio versate dall'Unione a un membro del personale della missione di polizia prorogata da tale decisione con le indennità della stessa natura che gli sono versate, a titolo dell'esercizio delle stesse funzioni presso detta missione di polizia, dallo Stato membro cui appartiene, si osserva che, secondo una giurisprudenza costante, la necessità che le disposizioni del diritto dell'Unione vengano interpretate in modo uniforme esclude che, in caso di dubbio, il testo di una disposizione sia considerato isolatamente, e impone, invece, che esso venga interpretato e applicato alla luce dei testi redatti nelle altre lingue ufficiali;

j1) inoltre, in caso di difformità tra le diverse versioni linguistiche di un testo dell'Unione, la disposizione di cui trattasi deve essere intesa in funzione del sistema e della finalità della normativa di cui fa parte (sentenza 15 aprile 2010, Heinrich Heine, C-511/08, punto 51 e giurisprudenza citata). Per contro, se dall'interpretazione letterale di una disposizione risulta che la formulazione di quest'ultima è perfettamente chiara e univoca, non occorre ricercare un'altra interpretazione di detta disposizione (v., per analogia, Corte di giustizia UE, 11 aprile 2024, OSTP Italy, C-770/22, punto 47 e giurisprudenza citata);

j2) nel caso di specie, il giudice del rinvio ha osservato che in relazione alla formulazione dell'art. 7, paragrafo 3, della decisione 2010/279, che i termini "*other than*" che compaiono nella versione in lingua inglese di tale decisione possono avere come sinonimi, in tale lingua, sia "*except*" ("ad eccezione di") sia "*in addition to*" ("in aggiunta a");

j3) ciò premesso si osserva che la versione in lingua francese di tale disposizione prevede che ciascuno Stato membro o istituzione dell'Unione sostenga i costi connessi con ogni membro del personale da esso distaccato, incluse le spese di viaggio per e dal luogo di schieramento, gli stipendi, la copertura sanitaria, le indennità, "*à l'exclusion des*" ("fatta esclusione di") quelle giornaliere, le indennità di sede disagiata e di rischio. I termini "*à l'exclusion des*" che compaiono nella versione in lingua francese dell'art. 7, paragrafo 3, della decisione 2010/279 trovano il loro equivalente in numerose altre versioni linguistiche di tale disposizione, in particolare nelle versioni in lingua italiana, ceca, danese, tedesca, estone, croata, lettone, lituana, ungherese, neerlandese, portoghese, slovena, finlandese e svedese della disposizione stessa. Infatti, utilizzando rispettivamente i termini "*diverse da*", "*s vSjinkou*", "*bortset fra*", "*anderer (...) als*", "*vgja arvatud*", "*osim*", "*izvemot*", "*iSskyrus*", "*kivételével*", "*en andere vergoedingen dan*", "*com excepOo das*", "*razen*", "*muista (...) kuin*" e "*andra (...) Il*", tali versioni linguistiche hanno questo significato;

j4) dal momento che i termini "*other than*" che compaiono nella versione in lingua inglese del citato art. 7 possono significare, tra l'altro, "ad eccezione di", e che tale significato è pienamente conforme ai termini che compaiono nelle altre versioni linguistiche di tale disposizione, si deve concludere che solo questo significato deve essere accolto e che non vi è quindi disparità tra le diverse versioni linguistiche di tale disposizione;

j5) le diverse versioni linguistiche concorrono alla conclusione secondo cui la formulazione dell'art. 7, paragrafo 3, della decisione 2010/279 non prevede il cumulo delle indennità giornaliere, delle indennità di sede disagiata e delle indennità di rischio versate dall'Unione a un membro del personale della missione EUPOL Afghanistan con quelle della stessa natura che gli sono concesse per l'esercizio delle stesse funzioni presso detta missione di polizia dallo Stato membro cui appartiene. Poiché la formulazione di tale disposizione è sufficientemente chiara e priva di ambiguità, non occorre procedere a un'interpretazione di tale disposizione in funzione del sistema e della finalità della decisione 2010/279;

k) la seconda questione diventa pertanto improcedibile per difetto di interesse, essendo stata posta solo per il caso di risposta affermativa alla prima questione.

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

l) sulla competenza dell'Unione europea e della Corte di giustizia UE in materia di difesa e sicurezza: si veda il parere del Cons. Stato, sez. I, 30 novembre 2023, n. 1485 (in *Foro it.*, 2024, III, 289 con nota redazionale), che si è pronunciato sulle richieste inviate dal Ministero dell'interno e dal Ministero della difesa sul rapporto tra le disposizioni sul c.d. "*whistleblowing*" e le norme degli specifici

ordinamenti delle forze armate e di polizia disciplinanti le relazioni gerarchiche ed i doveri di obbedienza del relativo personale, in cui le Amministrazioni hanno sottolineato le criticità che si sarebbero potute determinare laddove non si fosse raggiunto un punto di equilibrio tra la nuova disciplina di matrice europea e le esigenze connesse alla particolarità dei compiti, dei doveri e delle funzioni derivanti dal rapporto di impiego del relativo personale.

Nel parere si distingue la difesa dell'Unione dalla difesa nazionale e quest'ultima dall'ordine e sicurezza nazionale. La politica di sicurezza e di difesa comune (Psdc) è parte integrante della politica estera e di sicurezza comune dell'Ue (Pesc).

La Psdc costituisce il principale strumento politico mediante il quale gli Stati membri possono sviluppare una cultura strategica europea della sicurezza e della difesa, affrontare insieme i conflitti e le crisi, proteggere l'Unione e i suoi cittadini e rafforzare la pace e la sicurezza internazionali.

La Psdc è descritta nel trattato sull'Unione europea (Tue), entrato in vigore nel 2009.

Nella parte intergovernativa della politica estera e di sicurezza, cioè la Pesc, la separazione verticale dei poteri salvaguarda espressamente le responsabilità e i poteri degli Stati membri nella formulazione e nella condotta delle loro politiche estere, di sicurezza e di difesa, nonché della loro rappresentanza nazionale nell'ambito del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite (dichiarazioni 13 e 14 allegate all'atto finale del trattato di Lisbona).

Tanto premesso, dalla lettura del combinato disposto degli art. 3, 4, e 5 del trattato sull'Unione europea (Tue) discende che "la salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale" esula dalle competenze dell'Unione, restando per l'appunto la sicurezza nazionale di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro.

Ciò premesso il Consiglio di Stato ha osservato come dal quadro normativo vigente emerga che, a fronte di un più avanzato livello di integrazione registrato nell'Unione europea a seguito delle modifiche apportate dal trattato di Lisbona, nel settore della politica estera e sicurezza comune gli Stati membri hanno conservato un metodo decisionale eminentemente intergovernativo, nel cui ambito gli atti adottati dalle istituzioni sono di regola sottratti al controllo giurisdizionale.

Dopo tale premessa nel parere si afferma che l'art. 1, rubricato "ambito di applicazione", del citato d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24 (attuazione della direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali) deve essere interpretato, nel senso che le disposizioni del comma 4 del medesimo articolo rientrano tra quelle in relazione alle quali l'applicazione della direttiva in questione non può pregiudicare "la responsabilità degli Stati membri di garantire la sicurezza nazionale né il loro potere di tutelare i propri interessi essenziali di sicurezza" (art. 3, comma 2, della direttiva UE 1937/2029).

Ne consegue la salvaguardia, per il personale militare e delle forze di polizia (ad ordinamento militare e civile), delle rispettive normative di settore, che non possono ritenersi incise e considerarsi recessive rispetto alle disposizioni in materia di *whistleblowing*, essendo la loro applicazione esclusiva funzionale alla tutela della “difesa nazionale e di ordine e sicurezza pubblica” che fanno parte del più ampio *genus* della “sicurezza nazionale”.

Conclude pertanto il Consiglio di Stato che “per il personale militare e delle forze di polizia è salvaguardata l’applicazione delle corrispondenti normative di settore che, rispetto alle disposizioni in materia di *whistleblowing*, non possono ritenersi recessive o comunque derogate, in quanto funzionali alla tutela della “difesa nazionale” e “dell’ordine e sicurezza pubblica” che fanno parte del più ampio *genus* della sicurezza nazionale”.

Oltre alla giurisprudenza citata nel parere la nota di commento sul Foro italiano richiama: *i) Corte giust. UE, grande sezione, 16 gennaio 2024, causa C-33/22*, per la quale una commissione d’inchiesta istituita dal parlamento di uno Stato membro nell’esercizio del suo potere di controllo sul potere esecutivo deve, di regola, rispettare il regolamento generale sulla protezione dei dati (Rgpd), ma nel caso in cui detta commissione eserciti un’attività volta, in quanto tale, a salvaguardare la sicurezza nazionale, essa non è più soggetta né al Rgpd né al controllo dell’authority privacy nazionale;

Corte giust. UE, 23 marzo 2023, causa C-365/21, per la quale, in tema di mandato di arresto europeo, la possibilità, prevista per uno Stato membro Ue dall’art. 55, par. 1, lett. b), della convenzione di applicazione dell’accordo di Schengen, di derogare al principio del *ne bis in idem* quando i fatti oggetto della sentenza straniera costituiscono un reato contro la sicurezza o altri interessi egualmente essenziali di tale Stato membro rappresenta una limitazione del diritto fondamentale garantito dall’art. 50 Cdfue, che può essere giustificata quando essa consista unicamente nel consentire di perseguire e di sanzionare nuovamente una persona per i medesimi fatti al fine di perseguire un obiettivo necessariamente diverso da quelli per i quali la persona sottoposta a procedimento penale è già stata giudicata in un altro Stato membro, e cioè di provvedere alla salvaguardia della sicurezza nazionale, ovvero all’interesse primario di tutelare le funzioni essenziali dello Stato e gli interessi fondamentali della società, mediante la prevenzione e la repressione delle attività tali da destabilizzare gravemente le strutture costituzionali, politiche, economiche o sociali fondamentali di un paese e, in particolare, da minacciare direttamente la società, la popolazione o lo Stato in quanto tale;

Corte cost. 13 febbraio 2014, n. 24, (in *Foro it.*, 2014, I, 1020), per la quale la disciplina del segreto involge il supremo interesse della sicurezza dello Stato-comunità alla propria integrità e alla propria indipendenza, interesse che trova espressione nell’art. 52 Cost. in relazione agli art. 1 e 5 medesima Carta;

Corte cost. 23 febbraio 2012, n. 40 (in *Foro it.*, 2012, I, 1327), per la quale la sicurezza dello Stato costituisce un “interesse essenziale, insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro, in quanto tocca la esistenza stessa dello Stato” e si estrinseca nell’esigenza di salvaguardare supremi interessi riferibili allo Stato-comunità, ponendosi quale “strumento

necessario per raggiungere il fine della sicurezza”, esterna e interna, “dello Stato e per garantirne l’esistenza, l’integrità, nonché l’assetto democratico”: valori che trovano espressione in un complesso di norme costituzionali, e particolarmente in quelle degli art. 1, 5 e 52 Cost.;

Corte cost. 24 maggio 1977, n. 86, (in *Foro it.*, 1977, I, 1333), dove si delinea il concetto di difesa della patria e quello di sicurezza nazionale; il primo concetto, quello di difesa della patria, può avere una accezione molto larga ed abbracciare anche aspetti che vanno al di là di quel che in effetti merita di trovare una protezione che valga a superare altri principi, che pur sono ritenuti essenziali nel nostro ordinamento costituzionale, e che assume un significato più specifico, come nell’art. 87 Cost. che prevede un organo *ad hoc* denominato Consiglio supremo di difesa e che certamente, anche nel silenzio della norma, ha compiti attinenti in maniera rigorosa ai problemi concernenti la difesa militare e, pertanto, la sicurezza dello Stato; il secondo concetto riguarda la sicurezza esterna ed interna dello Stato, cioè la necessità di protezione da ogni azione violenta o comunque non conforme allo spirito democratico che ispira il nostro assetto costituzionale dei supremi interessi che valgono per qualsiasi collettività organizzata a Stato e che possono coinvolgere la esistenza stessa dello Stato;

Corte cost. 14 aprile 1976, n. 82 (in *Foro it.*, 1976, I, 1157), che considera la sicurezza dello Stato il supremo interesse dello Stato nella sua personalità internazionale, e cioè l’interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, indipendenza e — al limite — alla stessa sua sopravvivenza; interesse presente e preminente su ogni altro in tutti gli ordinamenti statali, quale ne sia il regime politico, che trova espressione, nel nostro testo costituzionale, nella formula solenne dell’art. 52, che proclama la difesa della patria “sacro dovere del cittadino”;

- m) in dottrina si veda G. TESAURO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Napoli, 2020, II ed., 67 ss.